SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 19 minutos)

- La Comisión de Industria y Energía tiene el gusto de recibir a la delegación de CAMBADU que concurre a fin de darnos su opinión con respecto al proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes que refiere a grandes superficies comerciales y que modifica una ley aprobada en 1999. Asimismo, existe un proyecto de ley presentado por el señor Senador Mujica que cuenta con el apoyo de algunas gremiales involucradas.

SEÑOR MUJICA.- En realidad en la exposición de motivos del proyecto de ley se expresa que esta iniciativa fue realizada por las gremiales y yo me limité a firmarlo y darle estado parlamentario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, como dije, nos interesa conocer la posición de CAMBADU para que la Comisión pueda hacer un análisis más preciso del proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes y, si fuera necesario, introducirle modificaciones.

SEÑOR FERNANDEZ.- Quien habla es Vicepresidente de CAMBADU y quiero agradecer a los señores Senadores por habernos recibido. Quiero ceder la palabra al doctor Barreto -que es nuestro representante legal- quien va a exponer más claramente nuestro punto de vista sobre esta iniciativa.

SEÑOR BARRETO.- Esta no es la primera vez que comparecemos ante el Poder Legislativo. Justamente, la Ley Nº 17.188 de setiembre de 1999 fue motivada por una inquietud de CAMBADU a raíz de la problemática que en la década de los noventa generaban los comercios de grandes superficies. El proyecto de ley que se aprobó en setiembre de 1999 sigue los lineamentos de CAMBADU. Nosotros habíamos analizado la realidad de países europeos, especialmente Francia que ya desde 1973 había regulado el problema en vista de la necesidad de limitar, de alguna manera, los efectos de los oligopolios que se daban en los grandes establecimientos comerciales.

Esa ley, que contó con el apoyo de CAMBADU y otras organizaciones de comercio minorista, fue sana y buena. Sin embargo, como todo es perfectible, pasado el tiempo, se pudo verificar algunos defectos o carencias por lo que es necesario perfeccionar esa ley primitiva de setiembre de 1999.

Nos satisface decir que a raíz de la preocupación de CAMBADU, junto con otros integrantes de la Cámara Nacional de la Alimentación y otras entidades gremiales del comercio minorista, se impulsó un proyecto que en líneas generales -salvo algunas pequeñas diferencias- siguió la inquietud de nuestro Centro. Es de esta forma que se entendió la necesidad de introducir algunas variantes a la ley de setiembre de 1999.

Tuvimos el gusto de comparecer ante la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes cuando se estudió este proyecto de ley y creemos -lo decimos sinceramente- que se trata de una iniciativa correcta, a pesar de lo cual, en la práctica verificamos la necesidad de cambiar algunos aspectos.

Creemos que lo más práctico es analizar cada artículo de la Cámara de Representantes.

El artículo 1º reduce el área mínima de superficie destinada específicamente a ventas de la Ley Nº 17.188 de 300 metros cuadrados a 200 metros cuadrados. En ese sentido, el proyecto de CAMBADU proponía que esta área fuera de 150 metros cuadrados. Quiere decir que aquí hay una diferencia entre lo aprobado por la Cámara de Representantes y nuestra iniciativa. De cualquier manera, esto implica una decisión legislativa que contempla nuestra inquietud. Pensamos que el Poder Legislativo, que actúa como árbitro de distintos intereses, procedió de forma ponderada y consideró la inquietud del comercio minorista de la alimentación.

Asimismo, el artículo 1º tiene otras particularidades como la de definir bien las zonas del local comercial que quedan comprendidas dentro del límite mínimo establecido. Esto nos parece correcto porque, en la práctica, se podía verificar que existían diferencias en la apreciación de lo que estaba comprendido o no.

El artículo 2º contempla la inquietud de CAMBADU en cuanto a la necesidad de definir un órgano público que tuviera relación con el control y fiscalización del tema que se estaba legislando por la Ley Nº 17.188. Como los señores Senadores comprenderán, cuando se procuró legislar en la materia, la iniciativa de CAMBADU -que, reitero, se siguió en grandes líneas en aquella ley- era muy cuidadosa en el respeto de las autonomías municipales y de la Constitución de la República. Por este motivo, se propuso que las comisiones departamentales fueran de asesoramiento a fin de no interferir con lo que los señores Intendentes Municipales entienden en la materia, ya que no se trata solo de un tema comercial, sino también de medio ambiente, de regulación urbanística, etcétera.

Pasado el tiempo se vio que la regulación municipal alcanzaba solamente a áreas definidas por la Ley Orgánica Municipal y que, por tanto, todo lo que tenía que ver con el tema debía caber a un organismo que funcionara dentro del Estado Central que estuviera relacionado con el sector comercial. Por eso se propuso radicarlo en la Dirección General de Comercio, Unidad Ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas.

En consecuencia, el artículo 2º, al adjudicar a la Dirección General de Comercio el cometido de verificar si en cada caso se cumplía o no la Ley Nº 17.188, hace una elección oportuna y necesaria, puesto que cuando íbamos a plantear en la Intendencia -por lo menos en la de Montevideo- inconvenientes en la aplicación de la ley, sostenía que ese era un tema que no tenía que ver con su cometido específico. Entonces, como no había un órgano nacional que regulara esta materia y, a su vez, el municipal entendía que

no tenía competencia, había un vacío legal que con el artículo 2º del texto aprobado en la Cámara de Representantes se soluciona. Insistimos, pues, en que nos parece muy oportuno y estamos totalmente de acuerdo con él.

No obstante, a juicio de CAMBADU hay una diferencia en el contexto general en cuanto a la aplicación de la ley, porque la Cámara de Representantes ha entendido que para aplicar la ley o para ver a quiénes alcanza, hay que esperar a que estén constituidas las Comisiones Departamentales. Seguramente, en el futuro esto no tendrá mayor importancia, porque las Comisiones Departamentales están funcionando y hay un decreto que concretamente las regula. Pero pensando hacia atrás, debemos decir que hay muchos emprendimientos importantes que, con el pretexto de que no estaba pronto el decreto reglamentario, abrían y comenzaban a comercializar sin atenerse a la ley. Entendemos que había una desobediencia total a lo establecido por la Ley Nº 17.188. Esta ley se aprobó el 20 de setiembre de 1999 y su publicación se produjo el 30 de setiembre de 1999 por lo que, de acuerdo con el régimen general previsto en el Título Preliminar del Código Civil, que alcanza a todas las materias legislativas, salvo cuando la ley establezca otra fecha de vigencia, tendría que haber empezado a regir 10 días después de su promulgación.

En consecuencia, esta ley tendría que haber entrado en vigencia -o debemos considerar que la tiene- a partir del 10 de octubre de 1999.

Como el decreto reglamentario se aprobó el 10 de mayo de 2000 y en función de que el decreto del Poder Ejecutivo estableció que hasta que no se constituyeran las Comisiones Departamentales la ley no se aprobaría, ahí se produjo un vacío, una laguna y la Comisión especializada de la Cámara de Representantes entendió que debía estar constituida la Comisión para que se aplicara la Ley Nº 17.188. A nuestro juicio, esto no es correcto desde el punto de vista jurídico, por lo que este texto ha subsanado una serie de irregularidades, insisto, en torno a algunos emprendimientos que no estaban obligados a cumplir con la ley porque el artículo 3º del Decreto Reglamentario Nº 127/2000 que se iba aplicando a medida que se fueran constituyendo las Comisiones Departamentales. Lamentablemente, el Poder Ejecutivo fue un poco lento en constituirlas, por lo que se presentó un problema de incumplimiento de la ley, que creemos ha llevado a que esto no tenga solución.

También el proyecto aprobado establece una serie de plazos y de sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento a lo previsto en la mencionada ley.

SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.- Antes de pasar a ese tema, como tengo a mi vista un comparativo del proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el que fue presentado originalmente por el señor Senador Mujica -que también está presente en la Comisión- quisiera decir, con el único fin de abastecer mi curiosidad, que en el proyecto de este último se establecía: "Se considerarán comprendidos dentro de la citada ley aquellos emprendimientos cuya sumatoria de metros supere los 200 metros cuadrados cuando se trate de conjuntos económicos de la misma razón social o de probada posición dominante en el mercado. Por tanto, sus superficies se considerarán, no en forma individual, sino a partir de la suma de todos los establecimientos integrantes de la organización económica en cuestión". Pero esto no está -a lo mejor me equivoco- en el proyecto de la Cámara de Representantes.

En consecuencia, antes de pasar al tema de las multas, quisiera que se explicara un poco este tema.

SEÑOR BARRETO.- Lo tengo muy presente, señor Senador; pero, por razones de método en cuanto a su análisis, teníamos pensado entrar en la consideración del proyecto presentado por el señor Senador Mujica posteriormente.

Por lo tanto, si al señor Senador Fernández Huidobro le parece, seguiríamos esa técnica. No lo omitimos; simplemente, teníamos idea de verlo después.

SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.- De acuerdo.

SEÑOR BARRETO.- En el artículo 2º del proyecto aprobado en la Cámara de Representantes hay una discordancia, porque al hablar de las sanciones se establece que la aplicación de la sanción se haría a partir de 300 metros cuadrados de superficie. Creo que esta fue una desinteligencia de los redactores que no apreciaron que con el proyecto de ley aprobado por ellos mismos, el mínimo era de 200 metros cuadrados. No se trata de un problema sustancial, pero parecería que falta un poco de armonía en el texto.

Luego tenemos el artículo 3º, que extiende de 20 a 40 días hábiles el tiempo de que dispone la Comisión para expedirse. Este también fue uno de los grandes problemas que se dio en la práctica cuando se elaboró la primera ley, que estableció un plazo demasiado breve para poder analizar los proyectos. Más bien fue una cuestión práctica el pedir mayor información, aunque con ello se paralizara un poco el trámite. Fue por eso, entonces, que se quiso dar un plazo mayor. Concretamente, la iniciativa de CAMBADU establecía el doble de plazo, es decir, 40 días hábiles, cosa que fue recogida por la Cámara de Representantes y que consideramos muy oportuna.

En realidad, es el artículo 4º del proyecto aprobado por la Cámara de Representantes el que extiende el plazo de 20 a 40 días hábiles para poder estudiar los proyectos, lo que nos parece adecuado.

En el artículo 5º se agrega el literal c), que contempla la permanencia de los comerciantes -lo que ya estaba en el texto- y agrega efectos sobre el empleo y sobre la zona de influencia y su evolución, prevista en un plazo de un año. Esto también nos parece muy adecuado, porque tenemos que proteger a nuestros asociados, los comerciantes.

En lo que tiene que ver con el proyecto presentado por el señor Senador Mujica, como bien decía el señor Senador Fernández Huidobro, plantea el tema de lo que llamamos conjuntos económicos. Estuve mirando el informe de la Comisión de la Cámara de Representantes que consideró la modificación de la ley, y debo decir que la Comisión reconoce que de los tres anteproyectos que había analizado, todos incluían el concepto de conjunto económico, a fin de constituir la sumatoria de metros de superficie para superar el mínimo para el cual se aplicaba la ley.

Cuando se aprobó la Ley Nº 17.188, este todavía no era un fenómeno muy desarrollado. Me refiero al problema de las cadenas de comercios con un metraje inferior al mínimo. Pero luego se vio que éstos también tenían problemas; no sólo eran los grandes emprendimientos, sino además las cadenas de establecimientos comerciales que estaban ligados o a veces divididos por distintos titulares jurídicos, pero que en el fondo era lo mismo: una especie de oligopolio que funcionaba de esa manera y que tenía un

poder dominante bastante importante. Por ese motivo, CAMBADU, apoyado por los demás gremios minoristas, propuso contemplar esa situación en la ley. En la exposición de motivos que remitió la Comisión de la Cámara de Representantes, se dice que de los tres proyectos considerados, todos incluían el concepto de conjunto económico. Pero las dificultades que pudieran existir en la práctica anularon la intención de contemplar ese problema. Según expresa esta exposición, la Comisión consultó al doctor Siegbert Rippe -profesor de la Facultad de Derecho- sobre el alcance de dicha expresión, entendiendo que era difícil de definirla y de conceptualizarla, por lo cual optó, en forma unánime, por no incorporar este concepto. Cabe aclarar que CAMBADU no está de acuerdo con este razonamiento, ya que es poco profundizador de la realidad. Por otra parte, hace años que la Dirección General Impositiva está manejando el tema de los conjuntos económicos, existiendo un caso muy sonado de problemas penales relacionados con la intervención de los bancos. Inclusive, el propio doctor Eguren también tuvo en cuenta el tema del conjunto económico, constituyéndose en un antecedente por el cual la Ley Nº 17.613, de 27 de diciembre de 2002 -que regula el tema de la intermediación financiera- establece un conjunto de normas de supervisión que llegan a quienes integran un conjunto económico. Quiere decir que en la práctica del Derecho Tributario, la Dirección General Impositiva ya manejaba el tema del conjunto económico y en esta última legislación se lo sigue considerando. Personalmente, pienso que no es un tema ajeno a la realidad comercial y jurídica. En este sentido, CAMBADU opina que ya que se legisla en un tema de esta importancia, sería conveniente considerar el tema que contempla el proyecto del señor Senador Mujica. Este es un mérito que debemos destacar. Obviamente, en caso de que se introduzca alguna modificación al proyecto aprobado por la Cámara de Representantes, este debe volver a dicha Cámara y no sabemos qué suerte pueda correr. Ese trámite enlentecería la entrada en vigencia y desde el punto de vista teórico se entiende muy conveniente la incorporación de esa norma.

El proyecto presentado por el señor Senador Mujica también establece alguna norma de importancia relativa a problemas que se han constatado en la práctica. El pequeño comerciante prácticamente no tiene horario, sobre todo aquel que tiene un establecimiento chico, un almacén o un autoservicio. La mayoría de las veces, lo trabaja junto con su familia y se transforma en un "esclavo" de su comercio, porque está siempre abierto y siempre a disposición de los vecinos del barrio. Esto no es justo y no es lógico ni atiende razones de salud o de la vida familiar en virtud de esos horarios tan extensos. También incide en ello la competencia de los grandes establecimientos comerciales que generalmente están abiertos hasta las diez de la noche.

SEÑOR MUJICA.- O toda la noche.

SEÑOR BARRETO.- Entonces, la limitación del horario de los grandes establecimientos comerciales repercutiría en forma favorable en los pequeños porque no tendrían esa competencia y sería una manera de acotar ese horario tan extenso que tiene la vida laboral de un pequeño comerciante. Algo similar ocurre en cuanto a los domingos, que cabría la posibilidad de alguna limitación. En este sentido, señalo el caso de Alemania, donde los grandes comercios cierran los sábados a las cinco de la tarde y los domingos no abren en todo el día. Así como en este país, creo que en España existe una regulación a ese respecto.

Quiere decir que aquí hay un problema de intereses contrapuestos que involucran la salud, la necesidad de descanso, la vida familiar y la necesidad de vender para poder subsistir, por lo que nos parece interesante incorporar este tema.

Otro aspecto novedoso que incluye el proyecto del señor Senador Mujica es un fondo de reconversión de la micro y mediana empresa comercial y artesanal. Aquí se establece un impuesto al metro cuadrado de superficie con la finalidad de crear un fondo para las indemnizaciones en caso de que los comerciantes mayores de 60 años deban dejar de trabajar precisamente por factores de competencia de otros emprendimientos. También se prevé la posibilidad de que ese fondo pueda otorgar préstamos a pequeños comerciantes. CAMBADU piensa que esta idea es muy interesante y en España existen antecedentes en la materia. Por lo tanto, pensamos que sería interesante incorporarla a esta ley o a otra si es que este trámite complica su aprobación, a pesar de que, en líneas generales, el texto aprobado por la Cámara de Representantes tiene un gran avance.

La solución podría ser que estas especificaciones se aprobaran a través de una ley independiente. Esta es una sugerencia que no sé si está en el ánimo de los señores Senadores pero podría compatibilizar con la inquietud de que se aprueben estos 6 artículos que están incluidos en el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes y que no se dejen sin efecto estas iniciativas interesantes y lógicas propuestas por el señor Senador Mujica.

SEÑOR FERNANDEZ.- Queremos hacer hincapié en lo que decía el doctor Barreto. No debemos olvidar que el mundo luchó por las ocho horas de trabajo y por el domingo libre -dejemos el tema religioso aparte- por el día de la familia, todo lo que se ha ido desvirtuando con la aplicación de estos horarios extensos. La familia se ha desintegrado y si bien ello no obedece únicamente a esta causa, es un factor que ha incidido. Entonces, sería importante conducir nuevamente a la sociedad hacia los canales normales de trabajo y horarios. Por ejemplo, en Europa a las ocho de la noche ya no hay comercios abiertos, lo que constituye una costumbre normal, teniendo en cuenta lo que significa la calle en horas de la noche.

SEÑOR FERNANDEZ HUIDOBRO.- Simplemente para plantear una pregunta a nuestros invitados. Creo entender que desde vuestro punto de vista y reflexión, convendría aprobar el proyecto de ley que viene de la Cámara de Representantes y todos los demás temas que estaban incluidos en el proyecto de ley del Senador Mujica, serían presentados en un proyecto de ley independiente, a los efectos de no paralizar este trámite porque ustedes entienden que la iniciativa que viene de la Cámara de Representantes constituye un avance. ¿Es así?

SEÑOR BARRETO.- Exacto, señor Senador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si nadie más desea hacer uso de la palabra, sólo nos resta agradecer a la delegación de CAMBADU su presencia y todos sus aportes en la materia. Nos mantendremos en comunicación para eventuales aclaraciones.

(Se retira de Sala la delegación de CAMBADU)